Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

ONTARIO INNOVATION TRUST

(Chapter 2, 2001 Annual Report of the Provincial Auditor)

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
Ontario Innovation Trust (Chapter 2, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: Fonds ontarien pour l'innovation (Chapitre 2, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)
ISBN 0-7794-3909-0

1. Ontario Innovation Trust—Auditing. 2. Provincial aid to research—Ontario—Evaluation. 3. Research—Ontario—Finance--Evaluation. I. Title. II. Title: Fonds ontarien pour l'innovation (Chapitre 2, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

KEO798.O56 2002 352.7'4'09713 C2002-964010-5E

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P..
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
November 2002

103-01423/

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

BRUCE CROZIER
Vice-Chair

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Clerk of the Committee

Elaine Campbell
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

1. BACKGROUND 1

2. PROVINCIAL AUDITOR'S COMMENTS 2

3. ACCOUNTABILITY 3
   3.1 Presentation by Ministries 3
   3.2 Discussion with Members 4
      3.2.1 Board Accountability and Accountability to the Board 4
      3.2.2 Trust as Vehicle 5
      3.3.3 Application of the Proposed PSAA and the Audit Act 5

4. FINANCIAL REPORTING 7
   4.1 Presentation by Ministries 7
   4.2 Discussion with Members 7

5. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 8

NOTES 9

APPENDIX A: Dissenting Opinion of the Ontario New Democratic Party Caucus

PREAMBLE

The Provincial Auditor commented on the Ontario Innovation Trust in Chapter 2 of his *2001 Annual Report*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on the Auditor's comments on February 21, 2002, with representation from the ministries of Energy, Science and Technology, and Finance.[1] This report constitutes the Committee's findings and recommendations on this subject.

The Standing Committee on Public Accounts extends its appreciation to the officials from the ministries of Finance and Energy, Science and Technology for their attendance at the hearings. Furthermore, the Committee acknowledges the assistance provided during the hearings by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and staff of the Library's Research and Information Services.

1. BACKGROUND

The provincial government created the Ontario Innovation Trust (the Trust) in the fiscal year 1998/99, during which time the Ministry of Energy, Science and Technology transferred $250 million in grants to the new body.[2] The Minister of Finance's speech on the tabling of the *1999 Ontario Budget* publicly announced the Trust's creation. It would "provide funding to Ontario universities, hospitals and colleges for labs, high-tech equipment and other research infrastructure."[3] A further $500 million in grants was transferred to the Trust in 2000/01.[4] (The provincial budget tabled on June 17, 2002, included a $300 million "enhancement" to the Trust.[5]) Funding from the Trust is to be available over 10 years.[6] Administrative support is provided through the Innovation Institute of Ontario.

The Trust was created as an arm's-length body through a trust agreement with the Royal Trust Corporation. (The trustee is now the Northern Trust Company.) It is governed by a seven-member board of directors, representing the Trust's principal stakeholders. The government appoints three members, the university sector appoints two, and community colleges and hospitals each appoint one. Appointments are for one, two or three year terms.[7] Four members of the current board are members of the advisory board of the Ontario Research and Development Challenge Fund.[8]

The maximum investment provided by the Trust is 40% of approved costs to a maximum of $10 million. In some instances, the Board may decide to provide 60% of costs to a maximum of $15 million.[9]

The vast majority of Trust investments have matching support from the Canada Foundation for Innovation (CFI). The CFI was established as an independent corporation by the federal government in 1997 to "strengthen the capability of Canadian universities, colleges, research hospitals, and other not-for-profit institutions to carry out world-class research and technology development" through investments in research infrastructure projects. The CFI contributes an

average of 40% of total eligible project costs.[10] Its original five-year mandate has been extended to 2010. The original $800 million budget is now $3.5 billion.[11]

As of February 2002, the Trust had awarded over $430 million.[12] Awards matching CFI investments accounted for $323 million of that total.[13] Just over $87 million of the remainder had been committed to non-CFI investments.[14] Another $19.8 million had been committed to the Ontario Distinguished Researcher Award Program (ODRAP) for capital projects that receive matching funding from the CFI.[15] Researchers had actually received less than half of the amount awarded, roughly $150 million, at the time of the Committee's hearings.[16]

Proposals are evaluated on a competitive basis. Expert peer reviews are used to assess scientific merit unless a co-sponsor has reviewed a proposal. A CFI peer review is considered the equivalent of a Trust peer review. The Board also considers a project's potential to enhance the province's capacity for innovation and economic growth, its health and environmental quality, and the project's sustainability and ability to compliment other provincial investments.[17]

2. Provincial Auditor's Comments

This section was taken verbatim from the Provincial's Auditor's 2001 Annual Report. His comments focussed on the Trust's accountability and the financial reporting of the funds allotted to the Trust. [18]

As mentioned in our *2000 Special Report*, the government of Ontario flowed a total of $750 million in multi-year funding to the Ontario Innovation Trust (Trust). The Trust was designed to be an arm's-length entity and was established during the 1998/99 fiscal year for the purpose of providing funding to increase the capability of Ontario universities, colleges, hospitals, and other non-profit organizations to carry out scientific research and technology development.

We raised accountability concerns with the Trust in our past reports, including:

- the inability of the government and the Legislature to obtain assurance that the Trust is spending public funds prudently and for the purposes intended and to take corrective action if it is not;
- the lack of ministerial accountability to the Legislative Assembly for the Trust's activities; and
- the fact that the Auditor's current mandate does not permit him to conduct value-for-money audits of the Trust or inspection audits of the beneficiaries of its grants.

In addition to these accountability concerns, we also commented in our past two reports about the consequences and the appropriateness of the accounting treatment of the endowments to the Trust. Although technically in accordance with accounting rules established by the Canadian Institute of Chartered Accountants for government, the timing of the grant approvals allowed the

government to recognize the expenditures in the years before the Trust actually disbursed funds to the final grant recipients. This resulted in a significant exaggeration in the amounts that were reported as having been spent on innovation in the 1998/99 and 1999/2000 fiscal years. In fact, at the end of the Trust's first year of operation – March 31, 2000 – the accounts of the province gave the impression that the government had spent $750 million (the total flowed to the Trust from the province) on innovation expenditures, when actual Trust commitments amounted to only $161 million, of which merely $2.5 million had been disbursed for eligible projects in that year.

At that time, we concluded that a significant amount of the $750 million provided to the Trust was preflowed to it well before the Trust actually required the funds. In the latest fiscal year, this conclusion was reinforced given that for the two-year period ending on March 31, 2001, the Trust had only disbursed $119 million for eligible projects, and it held $670 million of taxpayers' funds without an accountability requirement to the Legislative Assembly.

Although the Trust's lack of public accountability, about which I have expressed concerns, cannot be undone because of the irrevocable nature of the Trust Agreement, I am pleased to report that the government did not preflow any additional grants to the Trust during the 2000/01 fiscal year.

Nonetheless, I continue to hold the view that all transfer-payment partners should be subject to legislated public accountability, including performance reporting and a better legislative audit regime. This would permit the Legislature to evaluate what was accomplished with the funding provided and to have the ability to ensure that any necessary corrective action is being taken.

3. ACCOUNTABILITY

Committee Hearings

3.1 Presentation by Ministries

The Trust is governed by a trust indenture (agreement) that clearly defines such things as eligible recipients, projects and costs. The Trust's board cannot change the indenture.[19] Funds held by the Trust are only available to beneficiaries; the province cannot recapture them. Any interest generated is reinvested in the Trust.[20]

Because the Trust operates at arms-length from the government, some traditional accountability measures that would apply to annual grant recipients are not applicable to it. However, the Board has implemented a series of accountability measures including issuing an annual report and financial statements which are audited by an external firm. The Trust's Internet web site explains its structure, the criteria used for approving projects and information on awards. Reference was made to the Trust being accountable to its beneficiaries and the general public.[21]

The Trust's accountability framework was said to be similar to that proposed by the *Public Sector Accountability Act (PSAA)*. The *PSAA* received first reading on May 9, 2001[22] and will apply to the broader public sector. If it is passed as written, organizations will be required to table and make public an annual business plan. They will also have to describe their progress in achieving their goals, and provide audited financial statements and a business plan for the next year. Within each business plan, they will develop statements with respect to their mission, goals and activities. The Trust was thought to conform in large part to the preceding requirements. There is also provision within the proposed legislation, as currently written, to have it apply to the Trust.[23]

3.2 Discussion with Members

3.2.1 *Board Accountability and Accountability to the Board*

Members were assured that the Board was accountable and transparent. Discussions at the Board level ensure that it stays attuned to its need to live up to responsibilities.[24]

The Board intends to file an annual report in a timely fashion. The information contained within it will be posted on the Trust's web site.[25]

While the Ministry of Finance has no authority over the Board or its accountability practices, it is aware of what the Board does through standard reporting practices.[26] The Office of the Provincial Controller has an interest in broader accountability practices in the public and broader public sectors for reasons related to policy development. If and when the *PSAA* passes, and depending on the size of the entities it covers and its regulations, the Ministry of Finance and the responsible line ministry will see that information on proper practices is disseminated to improve overall accountability practices.[27]

Ministry staff explained that contracts with recipients speak to what is expected in terms of reporting.[28] Two levels of audit (project and institutional) are available for tracking and monitoring purposes. An institutional audit is made public and deals with the financial management and sustainability of the host organization or institution.[29] If a beneficiary is found to not be doing what it agreed to, the Board has the power to cease funding.[30]

Due to the number of instances in which the Trust matches funds from the CFI, witnesses were asked how the Trust can ensure the CFI-approved projects have been properly vetted. Members were told that the Trust has its own audit process in place once awards have been made. The Trust agreement also allows the Trust to take someone else's scientific peer review as sufficient review. Highly qualified and credible scientists who evaluate their peers on the basis of the quality of their science were said to be involved in the process.[31]

3.2.2 *Trust as Vehicle*

Witnesses were asked why the government selected a trust as opposed to a mechanism within the Ministry of Energy, Science and Technology. The former would be accountable through the Minister to the Legislature and eligible for a value-for-money audit by the Provincial Auditor. Ministry staff said a trust permitted the necessary multi-year commitments as opposed to the annual appropriation process.[32] The appropriation process would also accentuate research and development's vulnerability to competing demands from tangibles such as hospitals.[33]

Another key factor in selecting a trust was the CFI; established as a trust at the federal level and through legislation.[34] Elements of the Trust were patterned after the CFI. For example, ministry staff understood that like the Trust, the CFI had a proviso that its funds and the interest they earned were only available to beneficiaries.[35] Because the CFI was able to make secure, longer-term commitments and the province wanted to do the same, and ensure that Ontario institutions received a reasonable share of the CFI's funds, employing a trust was the option chosen.[36]

When asked if the federal legislation provided for greater accountability, witnesses said that the Minister of Industry reports to Parliament on the CFI but is not accountable for it. They also thought that the CFI tabled an annual report. Members were told that the federal Auditor General had raised concerns about the CFI's accountability.[37]

The Trust is not an endowment but it does share some characteristics. Like an endowment, its administrators are able to manage and deploy the interest and the principal for the purposes of the Trust.[38]

Use of a vehicle such as a trust was said to facilitate expert decision-making by providing an organized framework in which those decisions can be made.[39] This was challenged on the grounds that an advisory committee with the same members could have been established within the Ministry of Energy, Science and Technology.[40] Because of the number of instances of the Trust matching CFI funds, most peer reviews are performed at the federal as opposed to provincial level.

3.3.3 *Application of the Proposed PSAA and the Audit Act*

In response to questions about the applicability of the *PSAA* to the Trust, Members were told that its actual application will depend on the regulations as drafted. They also learned that the *PSAA* will have an impact on affected bodies' public as opposed to ministerial accountability. While it will deal with financial reporting and disclosure issues, it will not be the vehicle for value-for-money audits; that remains the *Audit Act*, which the government has announced it will amend.[41]

When reminded that there is a substantial difference between the audit that appears on the Trust's web site and a value-for-money audit, witnesses replied

that the difference not only applies to the Trust but to a number of other transfer recipients about whom the Provincial Auditor has raised accountability concerns.[42] They in turn reminded Members that the Trust was the granting agency, not the final spender. The Committee also heard that the Trust's board was anxious and open to emulating best practices and maximizing accountability.[43]

Committee Recommendations

The Committee therefore recommends that:

1. **Any act respecting the accountability of public sector organizations, such as Bill 46, *An Act respecting the accountability of public sector organizations*, and its regulations should apply to the Ontario Innovation Trust.**

Because the Trust is not a Crown controlled corporation as defined in the *Audit Act*, its activities are not subject to the following mandatory audit procedures specified for Crown controlled corporations by the *Audit Act*. The auditor of a Crown controlled corporation is required to

- deliver to the Provincial Auditor a copy of the audited financial statements and the management letter;
- make available for review all working papers, reports, schedules and documentation requested by the Provincial Auditor; and
- if requested by the Provincial Auditor, provide explanations and information as to the nature and extent of the audit work carried out and the results obtained.

As well, the Trust agreement provides no mechanisms for the Provincial Auditor to conduct, or cause to be conducted, additional examinations, such as value-for-money audits. Also, because the Trust is not an agency of the Crown, the Provincial Auditor is precluded from performing inspection audits, as defined in the *Audit Act*, of the end recipients of the Trust's grants.

The Committee therefore recommends that:

2. **To ensure full accountability for the funds received and awarded by the Ontario Innovation Trust, the Provincial Auditor should be appointed as the Trust's auditor.**

4. FINANCIAL REPORTING

Committee Hearings

4.1 Presentation by Ministries

The $250 million referred to in the 1999 budget and the $500 million that appeared in the 2000 budget were reported in the years in which the grants were made. This was consistent with the government's understanding of the guidelines set by the Public Sector Accounting Board (PSAB). Witnesses reminded the Committee that the *Public Accounts* for the two relevant years had received unqualified treatment.[44]

4.2 Discussion with Members

Despite the Provincial Auditor's concern with showing multi-year funding in one year, Members were told that the form of any future support will be decided by the substance of a business and policy case rather than reporting issues.[45] The Ministry of Finance and the Provincial Auditor report any issues with respect to PSAB rules. The PSAB then studies ways of improving reporting. The Provincial Auditor told the Committee that the PSAB has task forces examining transfer payments and reporting entities at the present time.[46]

Ministry personnel understood the accountability and reporting concerns of the Provincial Auditor and the federal Auditor General, but said the choice to be made is between the PSAB's guidelines and the preferred directions advocated by the two auditors.[47]

Witnesses were asked for the rationale for the amounts forwarded to the Trust. The allocations made by the government were assigned according to a multitude of criteria, among them the amount of money the federal government had committed to the CFI. Once it was known how much federal money was available, the province hoped that Ontario would get at least 40% because of the concentration of researchers and research institutions within its boundaries. The province's first instalment of $250 million approximated 40% of the initial amount the federal government allotted to the CFI.[48] The second allocation of $500 million was less than 40% of the amount by which the federal government increased its endowment of the CFI.[49]

When asked if there were any practical reasons for money appearing in the books in one year and being spent in another, witnesses referred to the ability to match CFI allocations without any concern for the possibility of not receiving an allocation.[50]

In response to questioning, ministry staff told the Committee that delays in funding were due to a variety of reasons. Part of any delay was the result of the due diligence required to ensure that a co-sponsor's money was available and that

applications correctly listed the researchers involved. Because projects involve capital, time was needed to plan and acquire the necessary assets or make construction changes.[51]

Committee Recommendation

The Committee therefore recommends that:

3. **Should the government continue with the creation of trusts, it should ensure that proper accountability mechanisms to the Legislature form part of the trust agreement and that the accounting should meet PSAB accounting rules.**

5. List of Committee Recommendations

1. Any act respecting the accountability of public sector organizations, such as Bill 46, *An Act respecting the accountability of public sector organizations*, and its regulations should apply to the Ontario Innovation Trust.

2. To ensure full accountability for the funds received and awarded by the Ontario Innovation Trust, the Provincial Auditor should be appointed as the Trust's auditor.

3. Should the government continue with the creation of trusts, it should ensure that proper accountability mechanisms to the Legislature form part of the trust agreement and that the accounting should meet PSAB accounting rules.

NOTES

[1] One of the witnesses from the Ministry of Energy, Science and Technology was also appearing as a representative member of the board of the Ontario Innovation Trust. The Ministry of Energy, Science and Technology is now parts of the Ministry of Energy, and the Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation. The Ontario Innovation Trust now falls under the latter ministry.
[2] Ontario, Ministry of Finance, *Public Accounts of Ontario 1998-1999*, vol. 1 (Toronto: The Ministry, 1999), p. 4-139.
[3] Ontario, Ministry of Finance, *1999 Ontario Budget – Budget Speech* (Toronto: The Ministry, 1999), p. 14.
[4] Ontario, Ministry of Finance, *Public Accounts of Ontario 2000-2001*, vol. 1 (Toronto: The Ministry, 2001), p. 4-136.
[5] Ontario, Ministry of Finance, *2002 Ontario Budget - Growth and Prosperity: Keeping the Promise* (Toronto: The Ministry, June 2002), p. 30.
[6] Research institutions are also eligible for funding. For-profit organizations are ineligible. See Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)* (21 February 2002): P-222.
[7] Ibid.
[8] Ibid., p. P-221.
[9] Ibid., p. P-222.
[10] Canada Foundation for Innovation, "About the CFI," November 2001. Internet site at http://www.innovation.ca/about/index.cfm?websiteid=5, accessed on 30 May 2002.
[11] Canada Foundation for Innovation, "About the CFI: 2001 Strategic Overview." Internet site at http://www.innovation.ca/about/index.cfm?websiteid=182, accessed on 30 May 2002.
[12] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-221.
[13] Ibid., p. P-223.
[14] Ontario, Ministry of Energy, Science and Technology, "The Ontario Innovation Trust: Presentation to the Public Accounts Committee," 21 February 2002, p. 10.
[15] Ibid. The Minister of Energy, Science and Technology announced the ODRAP on 30 May 2001. The new program committed the government to spending $90 million over five years through the Trust. The ODRAP provides 40% of eligible infrastructure costs to Ontario researchers who have been awarded a Canada Research Chair and have applied for and received infrastructure support from the CFI. Applications are submitted to the Trust by universities who put forward the names of eligible individuals. See Ontario Innovation Trust, "The Ontario Innovation Trust Establishes the Ontario Distinguished Researcher Award Program," *News Release*, 30 May 2001. Internet site at http://www.oit.on.ca/Pages/ResearcherAwards.html, accessed on 4 June 2002; and idem, "Ontario Distinguished Researcher Award," *Backgrounder*. Internet site at http://www.oit.on.ca/Pages/Backgrounder.html, accessed on 4 June 2002.
[16] Ontario, Legislative Assembly, *Official Report of Debates*, p. P-234.
[17] Ibid.
[18] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2001 Annual Report* (Toronto: The Office, 2001), pp. 15-16.
[19] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-221 to 222.
[20] Ibid., p. P-221.
[21] Ibid.
[22] The *PSAA* (Bill 46) was carried over from the 2nd Session of the 37th Legislature to the 3rd Session of the 37th Legislature which commenced on 9 May 2002.
[23] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-222.
[24] Ibid., p. P-224.
[25] Ibid., p. P-234.
[26] Ibid., p. P-223.
[27] Ibid., p. P-224.
[28] Ibid., p. P-229.
[29] Ibid., p. P-234.
[30] Ibid., p. P-229.

[31] Ibid., p. P-232.
[32] Ibid., p. P-225.
[33] Ibid., p. P-233.
[34] Ibid., p. P-231. The Canada Foundation for Innovation makes up sections 2 to 34 of the *Budget Implementation Act, 1997*.
[35] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. 231.
[36] Ibid., p. 225.
[37] Ibid., pp. P-231 to 232.
[38] Ibid., pp. P-232 and 234.
[39] Ibid., pp. 225, 228 and 229.
[40] Ibid., p. 225.
[41] Ibid., p. P-226. For the announcement that the government will amend the *Audit Act*, see Ontario, Office of the Lieutenant Governor, *Speech from the Throne* (Toronto: Queen's Printer, 19 April 2001), p. 8.
[42] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, p. P-226.
[43] Ibid., p. P-228.
[44] Ibid., p. P-221.
[45] Ibid., pp. P-226 to 227.
[46] Ibid., p. P-227.
[47] Ibid., p. P-229.
[48] According to the Ministry of Energy, Science and Technology's presentation, the CFI's initial endowment was $700 million; its current endowment is over $3 billion. See Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates (Hansard)* (21 February 2002): P-222.
[49] Ontario, Standing Committee on Public Accounts, *Official Report of Debates*, pp. P-230 to 231.
[50] Ibid., p. P-228.
[51] Ibid., p. P-232.

APPENDIX A

DISSENTING OPINION OF THE ONTARIO NEW DEMOCRATIC PARTY CAUCUS

DISSENTING OPINION OF THE NEW DEMOCRATIC PARTY CAUCUS ON THE REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Ontario Innovation Trust
Chapter 2, Towards Better Accountability
2001 Annual Report of the Provincial Auditor

On behalf of the New Democratic Party, I welcome the opportunity to provide a dissenting opinion to the Standing Committee on Public Accounts on its Final Report: Ontario Innovation Trust. The Report was completed and voted on by the Committee at its meeting of Thursday, October 10, 2002.

The purpose of the Dissent is to express our view that the Committee recommendations fail to urge the Conservative government, in the strongest possible terms, to record government expenditures from the Ontario Innovation Trust in the actual year that the Trust allocates funding to its grant recipients. We believe that to provide the public with an honest and accurate picture of government spending on innovation, the government must record this spending in the Public Accounts in the same year that funds actually flow from the Trust to those colleges, universities, hospitals, and non-profit institutions undertaking approved projects.

In his 2001 Annual Report, for the third year in a row, the Provincial Auditor commented on the accounting treatment of endowments to the Trust. He said, "Although technically in accordance with accounting rules established by the Canadian Institute of Chartered Accountants for government, the timing of the grant approvals allowed the government to recognize the expenditures in the years before the Trust actually disbursed funds to the final grant recipients. This resulted in a significant exaggeration in the amounts that were reported as having been spent on innovation in the 1998/99 and 1999/2000 fiscal years."

To understand how exaggerated government expenditures on innovation really are, one need only consider the examples used by the Auditor in his 2001 Report. As of March 31, 2000, the Public Accounts showed that $750 million had been spent by the government on innovation. This in fact, only represented the amount of money the government had transferred to the Ontario Innovation Trust. In actual fact, only $161 million was committed by the Trust in that year, and a pitiful $2.5 million only, was disbursed to institutions to get approved projects underway.

In the second example, at the end of March 31, 2001, the Public Accounts again showed $750 million had been spent by the government on innovation, but in fact, the Trust had only disbursed $119 million to institutions for actual projects getting underway. This

represents about $1.00 in $6.00 announced by the government on innovation, actually being spent on projects.

While the government might technically be meeting PSAB (Public Sector Accounting Board) rules in recording expenditures on innovation, the Provincial Auditor made it clear at more than one Committee meeting, that the government was operating marginally within the PSAB accounting rules when it came to the reporting of innovation expenditures in the Public Accounts. New Democrats believe that operating marginally within the rules is not good enough. This is especially true with this Conservative government which is long on rhetoric about "accountability and transparency" but definitely short on putting in place the mechanisms to ensure their own operations are so.

As a result, on behalf of New Democrats, I moved a motion in the Public Accounts Committee which read as follows, "The reporting of the Ontario Innovation Trust Fund should more fully follow PSAB rules in the Public Accounts." In the discussions which followed, I made it clear I wanted the Committee to urge the government to make its reporting of innovation expenditures more accurate and honest. To do so, the government should only report in the Public Accounts, money which is actually transferred for projects in that year. In this way, the public would clearly know exactly how much money had been spent on innovation by the government in any given year.

Regrettably, the government majority defeated the motion in Committee. It appears that as long as the government is marginally within the PSAB rules for reporting, government members are not interested in ensuring the true picture of spending on innovation is actually made public. In our view, that is because the government grossly exaggerates the amount it spends on innovation in its Budget statements and in the Public Accounts. While the government pretends that a significant investment is being made in this regard, the Provincial Auditor's Reports have shown the opposite—the majority of money announced for innovation has in fact not been spent. Forcing the government to more accurately report actual spending in the Public Accounts would expose the game the government is playing. Clearly, that is something the government is not prepared to do.

Tabled with the Public Accounts Committee
October 23, 2002

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

FONDS ONTARIEN POUR L'INNOVATION

(Chapitre 2, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

3e session, 37e législature
51 Élizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
Fonds ontarien pour l'innovation (Chapitre 2, Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Ontario Innovation Trust (Chapter 2, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-3909-0

1. Fonds ontarien pour l'innovation—Évaluation. 2. Aide de l'État à la recherché—Ontario--Évaluation. 3. Recherche—Ontario—Finances--Evaluation I. Titre. II. Titre: Ontario Innovation Trust (Chapter 2, 2001 Annual report of the Provincial Auditor)

KEO798.O5614 2002 352.7'4'09713 C2002-964010-5F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Novembre 2002

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

BRUCE CROZIER
Vice-président

STEVE GILCHRIST

JOHN HASTINGS

AL MCDONALD

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

RICHARD PATTEN

Anne Stokes
Greffière du comité

Elaine Campbell
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES I

PRÉAMBULE 1

1. CONTEXTE 1

2. COMMENTAIRES DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL 2

3. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE 4
- 3.1 Exposé des ministères 4
- 3.2 Discussion avec les membres 4
  - 3.2.1 Obligation de rendre compte du conseil d'administration et obligation de rendre compte au conseil d'administration 4
  - 3.2.2 Le mécanisme fiduciaire 5
  - 3.3.3 Application de la LRSP proposée et de la Loi sur la vérification des comptes publics 6

4. RAPPORTS FINANCIERS 8
- 4.1 Exposé des ministères 8
- 4.2 Discussion avec les membres 8

5. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 9

NOTES 10

ANNEXE A : Opinion dissidente du groupe parlementaire du Nouveau parti démocratique de l'Ontario

PRÉAMBULE

Dans le chapitre 2 de son *Rapport annuel 2001*, le vérificateur provincial formulait des commentaires relatifs au Fonds ontarien pour l'innovation. Le 21 février 2002, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur les commentaires du vérificateur, avec des représentants du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie et du ministère des Finances.[1] Le présent rapport fait état des conclusions et des recommandations du Comité à cet égard.

Le Comité permanent des comptes publics remercie les représentants du ministère des Finances et du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie qui ont participé aux audiences. Il tient également à remercier le Bureau du vérificateur provincial, le greffier du Comité et le personnel des Services de recherches et d'information de la Bibliothèque de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée au cours des audiences.

1. CONTEXTE

Le Fonds ontarien pour l'innovation (le Fonds) a été créé par le gouvernement provincial en 1998-1999, exercice durant lequel il a été subventionné à hauteur de 250 millions de dollars par le ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie.[2] C'est dans son exposé sur le *Budget de l'Ontario 1999* que le ministre des Finances a annoncé la création du Fonds, qui permettrait de « financer l'infrastructure de recherche, notamment les laboratoires et l'équipement de haute technologie, dans les universités, les hôpitaux et les collèges de la province ».[3] Des subventions additionnelles de 500 millions de dollars ont été transférées au Fonds en 2000-2001.[4] (Le budget provincial déposé le 17 juin 2002 augmentait de 300 millions de dollars le montant octroyé au Fonds.[5]) Le Fonds sera dépensé sur une période de dix ans.[6] Un soutien administratif est fourni par l'entremise de l'Innovation Institute of Ontario.

Le Fonds est un organisme sans lien de dépendance créé en vertu d'un acte de fiducie conclu avec la Société Trust Royal. (Le fiduciaire est maintenant La Société de fiducie du Nord.) Il est régi par un conseil d'administration de sept membres, qui représentent les principaux intervenants du Fonds et dont le mandat dure un, deux ou trois ans. Trois des membres sont nommés par le gouvernement, deux par les universités de l'Ontario, un par les collèges communautaires et un par les hôpitaux.[7] Quatre membres de l'actuel conseil d'administration siègent également au conseil consultatif du Fonds ontarien d'encouragement à la recherche-développement.[8]

Le Fonds offre une subvention maximale de 40 % des coûts approuvés, jusqu'à concurrence de 10 millions de dollars. Dans certains cas, le conseil d'administration peut décider de porter son investissement à 60 %, jusqu'à un maximum de 15 millions de dollars.[9]

La vaste majorité des bénéficiaires du Fonds reçoivent un soutien financier correspondant de la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI). La FCI est une société indépendante créée par le gouvernement fédéral en 1997 pour « accroître la capacité des universités, des collèges, des hôpitaux et d'autres établissements canadiens sans but lucratif de poursuivre des activités de recherche et de développement technologique de calibre international » en investissant dans des projets d'infrastructure. En moyenne, la FCI contribue pour 40 % au total des coûts admissibles du projet.[10] Son mandat original de cinq ans a été prolongé jusqu'en 2010 et son budget est passé de 800 millions à 3,5 milliards de dollars.[11]

En février 2002, le Fonds avait octroyé plus de 430 millions de dollars,[12] dont 323 millions faisaient pendant aux investissements de la FCI.[13] Pour ce qui est du reste, un peu plus de 87 millions de dollars avaient été affectés à des projets non financés par la FCI[14] et 19,8 millions de dollars, au Programme de Prix ontariens pour les chercheurs émérites, pour des projets d'investissement recevant des fonds équivalents de la FCI.[15] Au moment des audiences du Comité, les chercheurs avaient reçu moins de la moitié du montant octroyé, soit à peu près 150 millions de dollars.[16]

Les propositions sont évaluées en régime de concurrence. Leur mérite scientifique est évalué par des pairs, sauf si elles ont déjà été examinées par un coparrain. Le processus d'examen par les pairs de la FCI est considéré comme équivalent à celui du Fonds. Le conseil d'administration prend en compte la contribution possible du projet à la capacité d'innovation et de croissance économique de l'Ontario, à la santé et la qualité de son environnement, ainsi que sa viabilité et sa compatibilité avec d'autres investissements provinciaux.[17]

2. COMMENTAIRES DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Cette section est tirée du Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial, dont les commentaires mettaient l'accent sur l'obligation de rendre compte et les rapports financiers concernant les sommes affectées au Fonds. [18]

Tel qu'il a été mentionné dans notre *Rapport spécial 2000*, le gouvernement de l'Ontario a versé au Fonds ontarien pour l'innovation (le Fonds) un total de 750 millions de dollars au titre du financement pluriannuel. Le Fonds a été établi durant l'exercice 1998-1999 en tant qu'entité indépendante chargée d'offrir du financement pour accroître la capacité des universités, des collèges, des hôpitaux et des autres organismes sans but lucratif de l'Ontario à entreprendre des activités de recherche scientifique et de développement technologique.

Nous avons fait part de nos préoccupations relatives à la responsabilité du Fonds dans nos rapports antérieurs, notamment à l'égard de ce qui suit :

- l'incapacité du gouvernement et de la législature à s'assurer que le Fonds affecte les fonds publics de manière prudente et aux fins prévues ainsi qu'à prendre les mesures correctrices nécessaires dans le cas contraire;

- le manque de responsabilité ministérielle envers l'Assemblée législative concernant les activités du Fonds;
- le fait que, aux termes de son mandat actuel, le vérificateur provincial n'a pas le droit d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources du Fonds ni une vérification des inspections des bénéficiaires des subventions du Fonds.

En plus des préoccupations relatives à la responsabilité susmentionnées, nous avons abordé dans nos deux derniers rapports les conséquences et le caractère adéquat du traitement comptable des dotations du Fonds. Même s'il est techniquement conforme aux règles comptables établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés à l'intention du secteur public, le calendrier des autorisations de subventions permet au gouvernement de comptabiliser les dépenses avant que le Fonds n'encaisse réellement les paiements et bien avant que le Fonds ne verse l'argent aux bénéficiaires finals. C'est ce qui explique que les montants présentés comme ayant été affectés à l'innovation ont été fortement surévalués en 1998-1999 et en 1999-2000. En fait, à la fin du premier exercice du Fonds, soit le 31 mars 2000, les comptes de la province donnaient l'impression que le gouvernement avait dépensé 750 millions de dollars (le montant total passé de la province au Fonds) pour l'innovation, alors que les engagements réels du Fonds ne s'élevaient qu'à 161 millions de dollars, dont seulement une tranche de 2,5 millions de dollars avait été versée pour des projets admissibles durant cet exercice.

Dans ce cas, nous avons conclu que cette importante somme de 750 millions de dollars avait été versée d'avance au Fonds, bien avant que ce dernier n'en ait réellement besoin. Au cours du dernier exercice, cette conclusion a été renforcée par le fait que pendant la période de deux exercices, terminée le 31 mars 2001, le Fonds n'a affecté que 119 millions de dollars à des projets admissibles et qu'il détenait 670 millions de dollars en fonds des contribuables sans avoir à en rendre compte à l'Assemblée législative.

Même si l'on ne peut rien changer au manque de responsabilité publique du Fonds, à propos duquel j'ai exprimé des préoccupations, en raison de la nature irrévocable de l'accord constitutif du Fonds, je suis heureux de rapporter que le gouvernement n'a versé aucune subvention supplémentaire au Fonds durant l'exercice 2000-2001.

Néanmoins, je continue à croire que tous les bénéficiaires de paiements de transfert doivent être assujettis à des règles prescrites par la loi en matière de responsabilité publique, y compris la présentation de l'information sur le rendement et l'élaboration d'un meilleur régime de vérification législative, ce qui permettrait à la législature d'évaluer ce qui a été accompli en contrepartie du financement fourni et de s'assurer que toutes les mesures correctrices nécessaires ont été prises.

3. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE

Audiences du Comité

3.1 Exposé des ministères

Le Fonds est régi par un acte de fiducie qui définit clairement, entre autres choses, les bénéficiaires, les projets et les coûts admissibles. Cet acte ne peut pas être modifié par le conseil d'administration du Fonds.[19] L'argent du Fonds est réservé aux bénéficiaires; la province ne peut pas le récupérer. Les intérêts produits sont réinvestis dans le Fonds.[20]

Le Fonds n'ayant aucun lien de dépendance avec le gouvernement, certaines mesures de responsabilisation traditionnellement applicables aux bénéficiaires des subventions annuelles ne s'y appliquent pas. Le conseil d'administration a quand même mis en oeuvre une série de mesures de responsabilisation, dont la diffusion d'un rapport annuel et d'états financiers qui sont vérifiés par une société de l'extérieur. Le site Web du Fonds contient des renseignements sur sa structure, les critères d'approbation des projets et les subventions octroyées. Il stipule que le Fonds doit rendre compte à ses bénéficiaires et au grand public.[21]

Le cadre de responsabilisation du Fonds serait semblable à celui proposé par la *Loi sur la responsabilisation du secteur public (LRSP)*. La *LRSP*, lue pour la première fois le 9 mai 2001,[22] s'appliquera au secteur parapublic. Si elle est adoptée sans modification, les organismes devront déposer un plan d'activités annuel et le rendre public. Ils devront aussi décrire les progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs, en plus de fournir des états financiers vérifiés et un plan d'activités pour l'exercice suivant. Chaque plan d'activités devra définir leur mission, leurs objectifs et leurs activités. Le Fonds serait essentiellement conforme aux exigences précitées. Le projet de loi, tel que rédigé à l'heure actuelle, s'appliquerait au Fonds.[23]

3.2 Discussion avec les membres

3.2.1 *Obligation de rendre compte du conseil d'administration et obligation de rendre compte au conseil d'administration*

Les membres ont obtenu l'assurance que le conseil d'administration était responsable et transparent. Des discussions au niveau du conseil d'administration l'obligent à assumer ses responsabilités.[24]

Le conseil d'administration compte déposer un rapport annuel en temps opportun. Le contenu de ce rapport sera affiché sur le site Web du Fonds.[25]

Quoique le ministère des Finances n'ait aucune autorité sur le conseil d'administration ou ses pratiques comptables, il est au courant de ses activités grâce aux pratiques standard d'établissement des rapports.[26] Le Bureau du contrôleur provincial voudrait élargir les méthodes de reddition de comptes dans

les secteurs public et parapublic pour des raisons liées à l'élaboration des politiques. En cas d'adoption de la *LRSP*, et selon ses règlements et la taille des entités visées, le ministère des Finances et le ministère axial responsable assureront la diffusion de l'information sur les pratiques à adopter afin d'améliorer les mécanismes de responsabilisation généraux.[27]

Le personnel du ministère a expliqué que les contrats passés avec les bénéficiaires énonçaient les exigences en matière de rapports.[28] Deux niveaux de vérification (projet et institution) sont disponibles à des fins de suivi et de surveillance. Les vérifications institutionnelles sont rendues publiques et portent sur la gestion financière et la viabilité de l'organisme ou institution d'accueil.[29] Si le conseil d'administration découvre qu'un bénéficiaire ne fait pas ce qu'il avait convenu de faire, il a le pouvoir de suspendre le versement des fonds.[30]

Étant donné le nombre de cas où le Fonds verse une contribution identique à celle de la FCI, on a demandé aux témoins comment le Fonds peut s'assurer que les projets approuvés par la FCI ont fait l'objet d'un contrôle approprié. Il a été expliqué aux membres que le Fonds effectuait sa propre vérification après l'octroi des subventions. L'acte de fiducie lui permet également de considérer comme suffisant un examen scientifique antérieur par des pairs. Des scientifiques hautement qualifiés et crédibles qui évaluent leurs pairs d'après la qualité de leurs travaux scientifiques participeraient au processus.[31]

3.2.2 *Le mécanisme fiduciaire*

On a demandé aux témoins pourquoi le gouvernement avait choisi une fiducie plutôt qu'un mécanisme interne du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie. Dans le premier cas, le Fonds devrait rendre compte à l'Assemblée législative par l'entremise du ministre et pourrait être assujetti à une vérification de l'optimisation des ressources par le vérificateur provincial. Le personnel du ministère a répondu qu'une fiducie permettait les engagements pluriannuels nécessaires par opposition aux crédits annuels.[32] En outre, les crédits annuels accentueraient la vulnérabilité du secteur de la recherche et du développement aux exigences concurrentielles des établissements tels que les hôpitaux.[33]

Un autre facteur clé dans la sélection d'une fiducie était la FCI, établie comme société de fiducie au niveau fédéral et en vertu de la loi.[34] Certains éléments du Fonds s'inspiraient de la FCI. Le personnel du ministère a indiqué que, comme dans le cas du Fonds, seuls les bénéficiaires de la FCI avaient accès à son capital et aux intérêts générés.[35] Parce que la FCI était en mesure de prendre des engagements à long terme et que la province voulait faire de même tout en s'assurant que les institutions ontariennes reçoivent leur juste part des fonds de la FCI, c'est l'option fiducie qui a été retenue.[36]

Quand on leur a demandé si la législation fédérale prévoyait une plus grande responsabilisation, des témoins ont répondu que le ministre de l'Industrie rendait compte de la FCI au Parlement mais qu'il n'en était pas responsable. Ils croyaient aussi que la FCI déposait un rapport annuel. Les membres ont appris que la

vérificatrice générale du Canada avait soulevé des préoccupations au sujet de l'obligation de rendre compte de la FCI.[37]

Le Fonds n'est pas une fondation, mais il en présente certaines caractéristiques. Comme dans le cas d'une fondation, ses administrateurs peuvent gérer et utiliser le principal et l'intérêt de façon à atteindre les objectifs du Fonds.[38]

Le mécanisme fiduciaire était censé faciliter la prise de décisions éclairées en offrant un cadre décisionnel structuré.[39] Certains ont remis cette position en question, arguant qu'un comité consultatif regroupant les mêmes membres aurait pu être établi au sein du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie.[40] Vu le nombre de cas où le Fonds octroie une subvention égale à celle de la FCI, la plupart des examens par des pairs sont effectués au niveau fédéral plutôt que provincial.

3.3.3 *Application de la* LRSP *proposée et de la* Loi sur la vérification des comptes publics

En ce qui concerne l'applicabilité de la *LRSP* au Fonds, les membres se sont fait dire que l'application de la *Loi* dépendrait des règlements promulgués. Ils ont également appris que la *LRSP* aurait un impact sur la responsabilité publique, plutôt que ministérielle, des organismes touchés. La *LRSP* portera sur les questions liées aux rapports financiers et à la divulgation, mais elle ne régira pas les vérifications de l'optimisation des ressources; ce rôle revient à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, que le gouvernement a promis de modifier.[41]

Lorsqu'on leur a rappelé la différence substantielle qui existe entre la vérification affichée sur le site Web du Fonds et une vérification de l'optimisation des ressources, des témoins ont répliqué que cette différence s'appliquait non seulement au Fonds mais aussi à un certain nombre d'autres bénéficiaires de paiements de transfert au sujet desquels le vérificateur provincial a soulevé des préoccupations relatives à l'obligation de rendre compte.[42] Ils ont rappelé aux membres que le Fonds était l'organisme subventionnaire et non l'utilisateur final. Le Comité a également appris que le conseil d'administration du Fonds était prêt à s'inspirer des pratiques exemplaires et à maximiser l'obligation de rendre compte.[43]

Recommandations du Comité

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

1. **Toute loi concernant la responsabilisation des organismes publics, comme le projet de loi 46, *Loi portant sur la responsabilisation des organismes publics*, et ses règlements doivent s'appliquer au Fonds ontarien pour l'innovation.**

Le Fonds n'étant pas une société régie par l'État telle que définie dans la *Loi sur la vérification des comptes publics*, ses activités ne sont pas assujetties aux procédures de vérification obligatoires suivantes, auxquelles les sociétés régies

par l'État sont soumises en vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le vérificateur d'une société régie par l'État doit :

- remettre au vérificateur provincial une copie des états financiers vérifiés et de la lettre de recommandations;
- mettre à la disposition du vérificateur provincial tous les documents de travail, rapports, annexes et autres documents demandés;
- à la demande du vérificateur provincial, fournir des explications et des renseignements sur la nature et la portée des travaux de vérification effectués et les résultats obtenus.

L'acte de fiducie ne prévoit d'ailleurs aucun mécanisme permettant au vérificateur provincial d'effectuer ou de faire faire des examens additionnels tels que des vérifications de l'optimisation des ressources. Le Fonds n'étant pas une société d'État, le vérificateur provincial ne peut pas non plus soumettre les bénéficiaires des subventions du Fonds à des vérifications d'inspection, telles que définies dans la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

2. Pour s'assurer que le Fonds ontarien pour l'innovation rend compte de toutes les sommes reçues et octroyées, le vérificateur provincial doit être nommé vérificateur du Fonds.

4. RAPPORTS FINANCIERS

Audiences du Comité

4.1 Exposé des ministères

Les 250 millions de dollars mentionnés dans le budget de 1999 et les 500 millions de dollars annoncés dans le budget de 2000 ont été déclarés durant les exercices au cours desquels les subventions ont été octroyées. Cela était conforme à l'interprétation, par le gouvernement, des lignes directrices établies par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP). Des témoins ont rappelé au Comité que les *Comptes publics* pour les deux exercices en question n'avaient fait l'objet d'aucune réserve.[44]

4.2 Discussion avec les membres

Malgré les préoccupations du vérificateur provincial relatives à la déclaration d'un financement pluriannuel dans les *Comptes publics* portant sur un seul exercice, les membres se sont fait dire que, dans l'avenir, la forme de soutien dépendrait des mérites de l'analyse de rentabilisation et de politique plutôt que des rapports.[45] Le ministère des Finances et le vérificateur provincial déclarent tout problème lié aux règles du CCSP. Le CCSP cherche alors des moyens d'améliorer les rapports. Le vérificateur provincial a indiqué au Comité que des groupes de travail établis par le CCSP étaient en train d'examiner les paiements de transfert et les entités comptables.[46]

Le personnel du ministère comprenait les préoccupations du vérificateur provincial et de la vérificatrice générale du Canada en ce qui concerne l'obligation de rendre compte et l'établissement des rapports, mais estimait qu'il fallait choisir entre les lignes directrices du CCSP et les orientations préconisées par les deux vérificateurs.[47]

Des témoins ont été appelés à justifier les montants transférés au Fonds. Les sommes affectées par le gouvernement dépendent de multiples critères, dont les fonds octroyés à la FCI par le gouvernement fédéral. Lorsqu'elle a appris combien d'argent était disponible au niveau fédéral, la province espérait que l'Ontario obtiendrait au moins 40 % du total, étant donné la concentration de chercheurs et d'institutions de recherche à l'intérieur de ses frontières. Le premier versement de la province, soit 250 millions de dollars, équivalait à environ 40 % du montant initial alloué à la FCI par le gouvernement fédéral.[48] Le deuxième versement, soit 500 millions de dollars, était inférieur à 40 % du montant de l'augmentation de l'octroi fédéral à la FCI.[49]

Lorsqu'on leur a demandé pourquoi les sommes figurant dans les livres d'un exercice pouvaient être dépensées au cours d'un autre exercice, des témoins ont mentionné la capacité d'apporter une contribution égale à celle de la FCI sans avoir à se préoccuper de la possibilité de ne pas recevoir de fonds.[50]

En réponse aux questions, le personnel du ministère a expliqué au Comité que les retards dans le financement étaient dus à différents facteurs. Un de ces facteurs était la diligence raisonnable requise pour s'assurer qu'un projet était déjà financé par un coparrain et que les chercheurs concernés étaient bien identifiés dans les demandes. Les projets nécessitant des biens immobiliers, il fallait du temps pour planifier et acquérir les biens nécessaires ou pour apporter des modifications aux immeubles.[51]

Recommandation du Comité

Par conséquent, le Comité recommande ce qui suit :

3. **Si le gouvernement continue de créer des fiducies, il doit s'assurer que l'acte de fiducie prévoit des mécanismes appropriés de reddition de comptes à l'Assemblée législative et que les pratiques comptables sont conformes aux règles du CCSP.**

5. Liste des recommandations du Comité

1. Toute loi concernant la responsabilisation des organismes publics, comme le projet de loi 46, *Loi portant sur la responsabilisation des organismes publics*, et ses règlements doivent s'appliquer au Fonds ontarien pour l'innovation.

2. Pour s'assurer que le Fonds ontarien pour l'innovation rend compte de toutes les sommes reçues et octroyées, le vérificateur provincial doit être nommé vérificateur du Fonds.

3. Si le gouvernement continue de créer des fiducies, il doit s'assurer que l'acte de fiducie prévoit des mécanismes appropriés de reddition de comptes à l'Assemblée législative et que les pratiques comptables sont conformes aux règles du CCSP.

NOTES

[1] Un des témoins du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie représentait aussi le conseil d'administration du Fonds ontarien pour l'innovation. Le ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie a été dissous et ses composantes réparties entre le ministère de l'Énergie et le ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation (MEDI). Le Fonds ontarien pour l'innovation relève maintenant du MEDI.
[2] Ontario, ministère des Finances, *Comptes publics de l'Ontario 1998-1999*, vol. 1 (Toronto : Le Ministère, 1999), p. 4-139.
[3] Ontario, ministère des Finances, *Budget de l'Ontario 1999 – Exposé budgétaire* (Toronto : Le Ministère, 1999), p. 14.
[4] Ontario, ministère des Finances, *Comptes publics de l'Ontario 2000-2001*, vol. 1 (Toronto : Le Ministère, 2001), p. 4-136.
[5] Ontario, ministère des Finances, *Budget de l'Ontario 2002 – Croissance et prospérité : Tenir promesse* (Toronto : Le Ministère, juin 2002), p. 30.
[6] Les institutions de recherche sont aussi admissibles au financement. Les organismes à but lucratif y sont inadmissibles. Voir Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats (Hansard)* (21 février 2002) : P-222.
[7] Ibid.
[8] Ibid., p. P-221.
[9] Ibid., p. P-222.
[10] Fondation canadienne pour l'innovation, « La FCI en bref », novembre 2001. Site Web (http ://www.innovation.ca/about/index_f.cfm?websiteid=5) visité le 30 mai 2002.
[11] Fondation canadienne pour l'innovation, « La FCI en bref : Aperçu stratégique 2001 ». Site Web (http ://www.innovation.ca/about/index_f.cfm?websiteid=182) visité le 30 mai 2002.
[12] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, p. P-221.
[13] Ibid., p. P-223.
[14] Ontario, ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie, « Le Fonds ontarien pour l'innovation : Exposé au Comité des comptes publics », 21 février 2002, p. 10.
[15] Ibid. Le ministre de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie a annoncé le Programme de Prix ontariens pour les chercheurs émérites (PPOCE) le 30 mai 2001. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement s'engageait à dépenser 90 millions de dollars sur cinq ans par l'entremise du Fonds. Le PPOCE prend en charge 40 % des frais d'infrastructure admissibles engagés par les chercheurs ontariens qui se sont vu accorder une Chaire de recherche du Canada et qui ont demandé et reçu un soutien d'infrastructure de la FCI. Les demandes sont soumises au Fonds par les universités qui proposent les personnes admissibles. Voir Fonds ontarien pour l'innovation, « Le Fonds ontarien pour l'innovation met sur pied le Programme de Prix ontariens pour les chercheurs émérites », *Communiqué*, 30 mai 2001. Site Web (http ://www.oit.on.ca/FrenchPages/FrResearcherAwardsPage.html) visité le 4 juin 2002; et idem, « Prix ontariens pour les chercheurs émérites », *Document d'information*. Site Web (http ://www.oit.on.ca/FrenchPages/FrBackgrounder.html) visité le 4 juin 2002.
[16] Ontario, Assemblée législative, *Compte rendu officiel des débats*, p. P-234.
[17] Ibid.
[18] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport annuel 2001* (Toronto : Le Bureau, 2001), pp. 15-16.
[19] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, pp. P-221 à 222.
[20] Ibid., p. P-221.
[21] Ibid.
[22] La *LRSP* (projet de loi 46) a été reportée de la 2e session de la 37e législature à la 3e session de la 37e législature, ouverte le 9 mai 2002.
[23] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, p. P-222.
[24] Ibid., p. P-224.
[25] Ibid., p. P-234.
[26] Ibid., p. P-223.

[27] Ibid., p. P-224.
[28] Ibid., p. P-229.
[29] Ibid., p. P-234.
[30] Ibid., p. P-229.
[31] Ibid., p. P-232.
[32] Ibid., p. P-225.
[33] Ibid., p. P-233.
[34] Ibid., p. P-231. Les articles 2 à 34 de la *Loi d'exécution du budget 1997* portent sur la Fondation canadienne pour l'innovation.
[35] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, p. 231.
[36] Ibid., p. 225.
[37] Ibid., pp. P-231 à 232.
[38] Ibid., pp. P-232 et 234.
[39] Ibid., pp. 225, 228 et 229.
[40] Ibid., p. 225.
[41] Ibid., p. P-226. Pour l'annonce de la modification, par le gouvernement, de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, voir Ontario, Bureau du lieutenant-gouverneur, *Discours du Trône* (Toronto : Imprimeur de la Reine, 19 avril 2001), p. 8.
[42] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, p. P-226.
[43] Ibid., p. P-228.
[44] Ibid., p. P-221.
[45] Ibid., pp. P-226 à 227.
[46] Ibid., p. P-227.
[47] Ibid., p. P-229.
[48] Selon l'exposé du ministère de l'Énergie, des Sciences et de la Technologie, le fonds de dotation initial de la FCI s'établissait à 700 millions de dollars; il s'élève maintenant à plus de 3 milliards de dollars. Voir Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats (Hansard)* (21 février 2002) : P-222.
[49] Ontario, Comité permanent des comptes publics, *Compte rendu officiel des débats*, pp. P-230 à 231.
[50] Ibid., p. P-228.
[51] Ibid., p. P-232.

ANNEXE A

OPINION DISSIDENTE DU GROUPE PARLEMENTAIRE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DE L'ONTARIO

OPINION DIVERGENTE DU GROUPE PARLEMENTAIRE
DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DE L'ONTARIO
SUR LE RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Fonds ontarien pour l'innovation
Chapitre 2, Vers une plus grande obligation de rendre compte
Rapport annuel 2001 du vérificateur provincial

Au nom du Nouveau parti démocratique, je suis heureux de pouvoir émettre une opinion dissidente sur le rapport final du Comité permanent des comptes publics concernant le Fonds ontarien pour l'innovation. Ce rapport a été finalisé et approuvé par le Comité à sa réunion du jeudi 10 octobre 2002.

Nous sommes d'avis que les recommandations du Comité n'exhortent pas le gouvernement conservateur, avec la plus grande vigueur possible, à inscrire les dépenses publiques liées au Fonds ontarien pour l'innovation au cours de l'exercice durant lequel le Fonds octroie les subventions à ses bénéficiaires. Nous croyons que, pour donner au public une idée exacte de ses dépenses en matière d'innovation, le gouvernement doit enregistrer ces dépenses dans les Comptes publics pour l'exercice durant lequel le Fonds a versé l'argent aux collèges, universités, hôpitaux et institutions sans but lucratif responsables des projets approuvés.

Dans son Rapport annuel 2001, le vérificateur provincial a, pour la troisième année d'affilée, émis des réserves au sujet du traitement comptable des sommes accordées au Fonds. Il disait notamment ceci : « Même s'il est techniquement conforme aux règles comptables établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés à l'intention du secteur public, le calendrier des autorisations de subventions permet au gouvernement de comptabiliser les dépenses avant que le Fonds n'encaisse réellement les paiements et bien avant que le Fonds ne verse l'argent aux bénéficiaires finals. C'est ce qui explique que les montants présentés comme ayant été affectés à l'innovation ont été fortement surévalués en 1998-1999 et en 1999-2000. »

Pour comprendre à quel point les dépenses du gouvernement en matière d'innovation ont été exagérées, il suffit de jeter un coup d'œil aux exemples cités par le vérificateur dans son rapport de 2001. Au 31 mars 2000, les Comptes publics donnaient l'impression que le gouvernement avait dépensé 750 millions de dollars pour l'innovation. Or, il s'agissait simplement du montant transféré au Fonds ontarien pour l'innovation. En fait, les engagements réels du Fonds pour cet exercice ne s'élevaient qu'à 161 millions de dollars, dont seulement 2,5 millions, une somme dérisoire, avaient été versés aux institutions en vue de la mise en œuvre des projets approuvés.

Deuxième exemple : au 31 mars 2001, les Comptes publics indiquaient encore que le gouvernement avait dépensé 750 millions de dollars afin d'encourager l'innovation, alors que le Fonds n'avait versé que 119 millions de dollars à des institutions pour des projets en cours. Cela revient à dire que, si l'on prend toutes les dépenses en matière d'innovation annoncées par le gouvernement, seulement un dollar sur six a effectivement été affecté à des projets.

Même si, en inscrivant ses dépenses en matière d'innovation dans les Comptes publics, le gouvernement se conforme techniquement aux règles du CCSP (Conseil sur la comptabilité dans le secteur public), le vérificateur provincial a souligné, à plus d'une réunion du Comité, qu'il était à la limite de la conformité. Les néo-démocrates sont d'avis que cela n'est pas suffisant, particulièrement dans le cas de l'actuel gouvernement conservateur, qui aime bien parler de responsabilisation et de transparence mais qui néglige de mettre en place les mécanismes requis pour s'assurer que ses propres opérations sont conformes à ces principes.

C'est pourquoi, au cours des audiences du Comité des comptes publics, j'ai proposé la motion suivante au nom du Nouveau parti démocratique : [*traduction*] « Les montants affectés au Fonds ontarien pour l'innovation qui sont inscrits dans les Comptes publics doivent se conformer de plus près aux règles du CCSP. » Lors des discussions qui ont suivi, j'ai pressé le Comité d'exhorter le gouvernement à déclarer ses dépenses en matière d'innovation avec plus d'exactitude et d'honnêteté. Pour ce faire, le gouvernement ne doit inscrire dans les Comptes publics que les sommes réellement transférées à des projets au cours de l'exercice. Ainsi, le public saurait exactement combien d'argent le gouvernement a dépensé au titre de l'innovation au cours d'un exercice donné.

Malheureusement, la motion a été rejetée en comité à cause de la majorité du gouvernement. Il semble que, tant qu'il sera à la limite de la conformité aux règles comptables du CCSP, le gouvernement ne fera aucun effort pour donner au public une idée exacte de ses dépenses en matière d'innovation. Nous croyons qu'il exagère de façon flagrante les sommes affectées à l'innovation dans ses exposés budgétaires et dans les Comptes publics. Bien que le gouvernement prétende faire des investissements considérables dans ce domaine, les rapports du vérificateur provincial montrent que la plupart des fonds annoncés n'ont même pas été dépensés. En obligeant le gouvernement à inscrire les montants réellement dépensés dans les Comptes publics, on le forcerait à révéler son jeu. De toute évidence, c'est là quelque chose qu'il n'est pas disposé à faire.

Déposé auprès du Comité des comptes publics
Le 23 octobre 2002